

# コミュニティにおける リスクとリターンの共有・分担について —愛知県高浜市「市民予算枠事業」の事例から—

岡田直晃

東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー  
株式会社ファインコラボレート研究所 研究員

はじめに

- 第1章 住民自治と納税者の意識
- 第2章 高浜市の事例「市民予算枠事業」
- 第3章 市民参画におけるリスクとリターン
- 第4章 まとめと課題の抽出

## はじめに

本稿の目的は、全国各地で見られるようになった、納税者が税の使途に関して直接意思を表明することができる制度事例、特に、愛知県高浜市の「市民予算枠事業」を分析することにより、住民自治や地域の活性化を推進していく上で陥りやすいリスクを回避し、目的を達成するための課題を明らかにすることである。分析の方法として、PPPの2原則である「リスクとリターンの設計」が考慮されているかどうか、また、その設計を実現させるための「契約によるガバナンス」が制度として組み込まれているかどうかの検討を行った。

愛知県高浜市の産業別就労者数<sup>1</sup>をみると、製造業への就業率が高く46.4%となっている。愛知県全体では26%、全国平均でも27%となっており、高浜市が製造業、なかんずく自動車産業によって支えられていることがわかる。また、高浜市の生産年齢人口を見ると、25歳以上29歳以下では増加しており、将来は減少するものの、その減少幅は他の層に比べて小幅に留まると見込まれている。これらの統計から、高浜市に在住する

<sup>1</sup> 資料 総務省統計局統計調査部国勢統計課労働力人口統計室「労働力調査年報」、高浜市「高浜の統計（平成21年度版）」4-4 産業別就業者数（15歳以上）

市民は、就業のために転入してきているといえる。

市でもこの傾向は把握しており、平日に休みが取りにくい市民が多いことから、土日開庁を充実させている。どこの自治体でも見られるような、住民票写しなどの交付のみならず、国民健康保険に関する手続き、所得証明に関する手続きや、市営住宅の申し込みに関する手続きまで幅広く対応している。また、生産人口流入に対して定住促進を図るために子育て支援の充実や、無関心になりがちなコミュニティへの市民参画等の施策を行っている。

「市民予算枠事業」は、小学校区を単位とし、地域の課題改善や地域資源の発掘を通じて魅力を向上させる提案を市民から行い、その意思を反映させるために市民税額の5%に相当する額を、「地域内分権推進型」、「協働推進型」、「市民提案型」といった3種類の交付金の財源にする事業である。

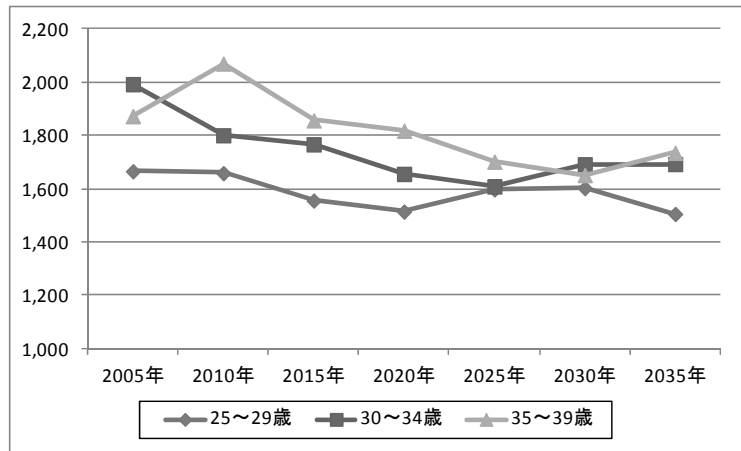
仕組みの詳細は第2章にて把握したい。これらの交付金の目的は共通であるが、「高いリスクが必要なものは高いリターンを」、「低いリスクしか必要でないものは低いリターンを」という“リスクとリターンの設計”に基づき、提案内容のパフォーマンスを最大に活かす仕組みになっているというユニークな特徴を有している。

まちづくりの活動で、起こりうるリスク、あるいはもたらされるリターンとは具体的に何か。

ここでは、リスクとは市民間での意見の対立と捉える。市民主体で生活に密着したまちづくり活動にあたる時、その地区の市民間で利害の対立が生じる可能性が高い。日常生活において対立があることを好む者はおらず、住民は、対立が発生する活動に参加しなくなる。その結果、住民の意思を反映しないまま従来型の直営で行われることになりかねない。

しかしながら、課題を共有するとともに対策の合意形成がとれたときは、地区の住民自らが実施主体となった方が、住民の意思を反映させやすい。

図1 高浜市の生産年齢人口の将来予測



資料：「高浜の統計」より筆者作成

また、意見の食い違いではなくとも、町の将来を考えていく上では必要でありながら、その先見性の高さゆえに住民には理解されがたい考えもある。そういった優れた考えが合意形成できずに埋もれていくことも、リスクであるといえるだろう。高浜市の「市民予算枠事業」は、まだ開始されて日が浅く、市民への周知も道半ばであることが否めない。とくに「市民提案型」においては平成 23 年度は応募がない。しかし、同様の取組は全国の自治体にて行われているが、高浜市の「市民予算枠事業」のように、地域での合意形成をつくりあげる段階でのリスク、すなわち地域での合意形成がなされないリスク、合意形成を前提にして移譲される権限であるリターンを熟知された制度は見当たらず、財政の悪化による行政機能の縮小を狙うものが多い。高浜市の制度は「合意形成」という住民自治において避けては通れない課題に取り組むものであり、この制度の長所を一般化することで、コミュニティに取り返しのつかないリスクをもたらしなすための、最適な“リスクとリターンの共有と分担”の手段を求めたい。

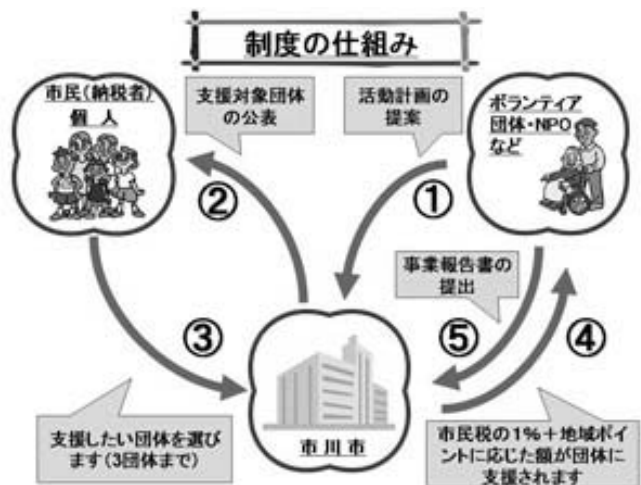
## 第 1 章 住民自治と納税者の意識

### 1 背景

かつて人々は共同によって「公」を担ってきた。江戸の町では町火消が結成され、農村社会においては、水路の整備や埋葬に至るまで、人々は「公」を支えあい、公共を形成してきた。いつしか公共は「官」が担い始め、その領域を拡大し続け、人々は公共サービスの受け手として長く依存してきた。

市民生活に最も近い「官」は地方自治体である。さまざまなニーズを叶えるために、便利で豊かな社会のために、「官」は大きくなり政策や事業を実施してきたが、財政は逼迫し、多くのニーズを叶えられなくなった。すべて着手できない以上、優先順位を考える必要があるが、身近な生活を支える地方自治体に、100 人中 100 人がムダというものはない。A 地区にある施設は B 地区の市民にとって利用頻度は少なく、廃止して

図 2 市川市「1%支援制度」



出所：市川市ホームページ

もいいと思う施設でも、A地区の市民は必要と思うかもしれない。きめ細やかな子育て関連事業は、高齢者にとって一見ムダと思えるかもしれないが、小さな子を持つ親世代にとっては無くてはならない事業であり、生産年齢人口は社会の原動力の担い手である。

## 2 納税者の意識

限られた予算を有効に使う、政策に優先順位をつけなければならない。こうした地方財政の逼迫や国の「新しい公共」推進を背景に、税の使い道を市民自らが決める、または豊かな地域社会実現のためにNPOなどの育成を図るといった取組は、全国のいくつかの自治体でおこなわれている。その起源は1996年のハンガリーで、納税者が所得税の1%相当額について、自らの選択した非営利組織等に用途を指定できるという「パーセント法」である。国内では国が「新しい公共」という言葉を使う以前に、千葉県市川市が2004年に「市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」、いわゆる「1%条例」を制定した。市川市は江戸川を隔てて、東京都に接している。東京に通勤する人は多く、市川市民としての意識は希薄であった。条例では、納税者としての意識を高めるとあり、市長も納税者が税の一部の使い道について意思表示できる制度であり、「自らの地域は、そこに住む人々が自らつくる」と市広報紙で述べている。しかし、市川市の事例は、あくまでも納税者の選択権を確保しているのもであって、納税者すなわち主権者である市民が、事業の担い手となる「協働」の概念は、このころまだ導入されていなかった。この市川市の1%条例の長所は、高浜市においては、平成18年度から実施している「協働事業推進事業（高浜市協働事業推進事業交付金）」に見ることができ、市民予算枠事業がスタートしてからは「協働推進型」に継承して実施されている。

## 第2章 高浜市の事例「市民予算枠事業」

### 1 概要

高浜市は、平成22年4月より「市民予算枠事業」をスタートさせている。この事業は、地域のニーズにマッチした税の用途を目的とし、市民と行政の協働によりその目的を達成しようとするものである。「市民予算枠事業」は、「地域内分権推進型」、「協働推進型」、「市民提案型」の3種類の交付金から成り、この3種類は、提案主体、事業実施主体、審査および評価者がそれぞれ異なり、さまざまな立場や提案内容について、より最適な種類を選択して提案することが可能となっている。

### 2 まちづくり協議会

市民予算枠事業を語る上で、不可欠であるのが市内5つの小学校区ごとに設けられた

「まちづくり協議会」である。まちづくり協議会は、各地区の「地域計画」を策定し、まちづくりの方向性を決定し、地区内の活動する各種団体や個人の方たちを結ぶ橋渡しとしての機能、事業運営の手段検討等も行う。似たような団体は他市の事例でもみかけられる。高齢化し弱体化した地縁団体や、連帯感が薄れてしまった各種団体を広域化して実質的に包含し、交付金の受け皿にしていることである。

高浜市のまちづくり協議会も同様の機能は一部保有するが、前述したように、地区内で活動する各種団体の橋渡しとしての機能が大きく異なる点であり、主となる面でもある。事業の運営、すなわち課題の解決手段に際し、市民参画、協働の促進という面では同じであるが、単にそれら既存団体との連携というだけでなく、これまで行政が担ってきた役割を肩代わり（「取り戻し」という表現が本来適切か）し、行政が超えられなかった縦割り組織の壁を越え、既存団体をコーディネートしているということである。すなわち、地域で取り組んだ方が効率的かつ効果的と思われる課題・事業に対して、地域の責任に基づき自主的かつ主体的に実施していくために、必要な権限と財源を譲り受ける（「取り返す」という表現が適切か）組織である。まちづくり協議会は、介護予防、障がい者自立支援、子育て、青少年育成、防災、環境美化等の事業を行うとともに公民館の管理運営、公園等の施設管理も行っている。これらの事業運営をみると、行政が行うとなると組織の縦割りによって、それぞれの目的ごとに行われる事業が、有機的に結びついて実施されていることがよくわかる。例に挙げると、障がい者支援と環境美化が融合した事業、あるいは障がい者支援と市民のコミュニケーションの場づくりの両面の効果がある店舗等である。いわゆる「一粒で二度おいしい」事業は、一般的に予算獲得のためのこじつけに陥りやすく、また直営で行うとなると組織の足並みがそろわず、当

表1 「市民予算枠事業」3種類の交付金

	対象エリア	概要
<b>地域内分権推進型</b>	<b>対象団体・実施主体</b> ・まちづくり協議会 ・まちづくり協議会構成団体 <b>各小学校区</b>	地域の長所・魅力や課題・問題をふまえ、公共的な視点で、より良くしていくための実行可能な手立てを検討します。緊急性・重要性を考慮して調整・優先順位づけをし、市に提出します。財政状況や予算についての共通認識を深めた上で予算化し、交付金として決定し、実施する団体に交付します。
<b>協働推進型</b>	<b>提案者・事業主体</b> ・「高浜市まちづくりパートナー」に登録済みの団体 <b>市内全体</b>	市内全体の利益、又は課題の解決となる、実行可能なプランを考え、実施していただきます。市民公益活動団体が「高浜市まちづくりパートナー」として登録した上で、審査を受け、プランが採択となれば交付金を実施団体に交付します。
<b>市民提案型</b>	<b>提案者</b> ・市民、市民公益団体 <b>市内全体</b>	市全体の利益、又は課題の解決となる、実行可能なプランを考えていただきます。市民、市民公益活動団体の皆さんが提案し、審査を経た上で予算化し、市が実施します。

出所：高浜市ホームページより筆者作成

初の目的を達成しにくいことが多いが、まちづくり協議会での取り組みは「顔の見える」担い手ならではの有機的融合の結果であるといえる。

地域の5つのまちづくり協議会は、それぞれ特色ある運営を行っており、特定非営利活動法人の法人格を有するまちづくり協議会もある。このような地域全体のまちづくりの担い手となるまちづくり協議会は、名古屋市の地域委員会や宮崎市の地域まちづくり推進委員会等でもみられるが、高浜市のまちづくり協議会は、行政にとって代わり、住民自治の復活となるべく、少しずつ歩み出している。具体的には、交付金の使途決定や、まちおこし事業、あるいは防犯・防災活動は他市の事例でも見られるが、施設や公園の維持管理、樹木伐採等を行っている。

### 3 3種類の交付金の位置付けと“リスクとリターンの設計”

市民予算枠事業は、「地域内分権推進型」、「協働推進型」、「市民提案型」の3種類の交付金から成る。この3種類の交付金は、地域課題の解決、地域資源の再発見、地域文化の伝承を通じて、地域を活性化させる手段として市民と行政等が協働により取り組むという目的は共通するが、提案する主体、事業を実施する主体、提案の審査および評価をする立場がそれぞれ異なり、さまざまな立場や提案内容について、提案者が最適な種類を選択して提案することが可能となっている。この3種類の交付金から成る制度設計は、PPPにおける「リスクとリターンの設計」が反映されている。

では、高浜市「市民予算枠事業」において、どのようにリスクとリターンが共有・分担されているのだろうか。米国 PPP 協会（NCPPP、National Council For Public-Private Partnerships）においては、PPPの定義の一つとして「shares in the risks and rewards」と定義づけられている。すなわち「リスクとリワードの共有・分担」である。ちなみに、リワードとは「褒美、報酬、懸賞金、謝礼金」の意とされている。NCPPPを含む海外でのPPPの定義では、リワード（reward）と表現していることが多い。リターン（return）がもっぱら金銭的報酬を指すのに対して、リワード（reward）は自己実現などを含むより広い意味での報酬を指すためと推測されている。今回、高浜市「市民予算枠事業」の分析においては、まさしくこのリワードの意味がより適切である。また、shareは、「高いリスクを分担する者には高いリターンを与える」、「リターンの低い者には高いリスクを与えない」というバランスのとれた合理的なリスクとリターンの設計を意味する。PPPにおけるリスクとリターンの設計は、第一義的に官と民の間においてのものであるが、「市民予算枠事業」はそれをも包含し、地域の中の市民間のリスクとリターンの設計も共有・分担された設計となっている。

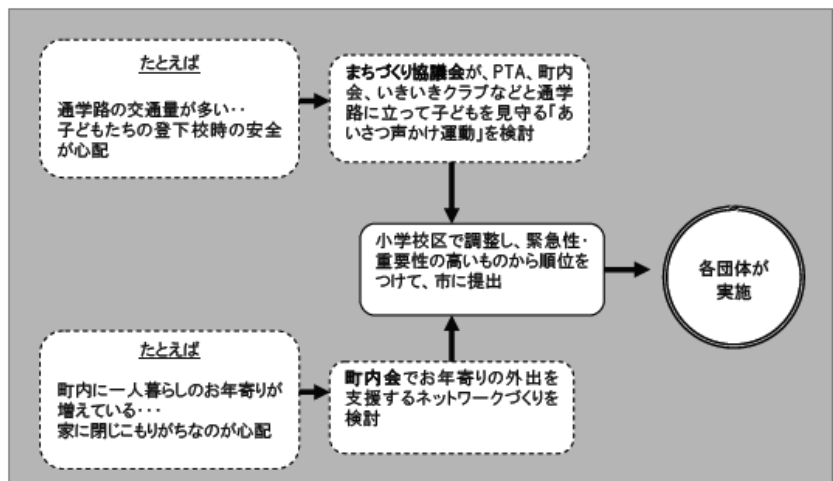
まちづくりの活動で、起こりうるリスクあるいはもたらされるリターンは、起こりう

るリスクは合意形成がなされないリスクであり、リターンとは合意形成を前提にして移譲される権限である。地域の中のすべての住民の間で合意形成ができたならば、官から民へ、すなわち行政（市民予算枠事業審査委員会）からまちづくり協議会に予算の配分決定権が移譲され、事業の実施についても自ら行うこととなる。しかし、正しくは権限の移譲ではない。市民は主権者であり、行政から権限を委譲されているわけではなく、取り戻して直接行使しているといえる。すなわち住民自治である。高浜市「市民予算枠事業」が他自治体の制度と異なる点はここにあり、自らの意思を予算の使途に反映させるという住民自治の観点があることである。この点が、市街地再開発や区画整理の補助金と異なる点である。リスクとリターンの設計という点で、他のコミュニティ制度には見られず、主権者としての権限の直接行使という点で、市街地再開発組合等への権限移譲とは異なる。それが高浜市「市民予算枠事業」の新機軸である。

さらに、伝統的な地域社会であれ、新興住宅地であれ、夫婦共働きで昼間は留守がちな家庭であれ、個人商店主であれ、日常生活を営むにおいて、ご近所間の対立は誰一人好まない。そうした対立が起こりそうになると市民は話し合いの場を避けてしまう。その結果、地域には感情のしこりだけが残り、世代が変わるまで解決はできなくなる。合意形成ができなかった事業は、当然誰も参加せず、行政が直営で行わざるを得ない。こうしたリスクは、迷惑施設の立地是非にかかる大きな問題から、橋脚の欄干塗装を何色にするかのような小さな問題まで、あらゆるまちづくりの活動に潜む。他方、そうしたリスクを回避し、地域全員で合意形成ができたとする。皆が課題を共有し、課題に対する対策が必要であ

ることも認識できたとするならば、それは最大のリターンである。地域の構成員全体で合意形成ができたならば、市民自ら事業を実施した方がよりその意思をストレートに反映させることができる。また、自ら手を動かし作

図3 地域内分権推進型のフロー図



出所：平成 23 年 市民予算枠事業申請ガイドブック

り上げたものには、誰しも関心を持つ。たとえば、ある地区の橋脚の欄干を再塗装する。何色にするかで話し合った結果、意見が対立すれば、話がまとまらなくなり、話し合いに出てくる人は減少していく。されど塗装は行わねばならないことから、行政は、誰もが反対しない無味乾燥な塗装を行う。そこに市民は注目しなくなり、落書きをする者もあらわれるかもしれない。一方、合意形成がとれたなら、その風景と調和のとれた色調の塗装をすることができる。塗装作業も地域住民で行えば愛着も湧き、皆が注目する。次は隣に花を飾ろうなどとコミュニケーションが生まれる。

#### 4 「地域内分権推進型」

以上のように、地域での合意形成が成功し、事業実施主体も地域のまちづくり協議会で検討することができる案件については、市民予算枠事業の3つの類型の中では「地域内分権推進型」が適している。「地域内分権推進型」は、市民に身近な公共性のある事柄で、行政が直営で実施、もしくは委託をして実施するよりも、地域住民の連携で行ったほうが、より地域の発展につながると考えられるものに対し、まちづくり協議会および町内会などまちづくり協議会の構成団体が取り組むために使うとされている。各小学校区の町内会や各種団体、住民が連携して、各種団体だけでは解決できない問題や課題について取り組むとされており、「地域内分権推進型」の対象となるまちづくり協議会は、既存の団体を包含する形で存在している。他市の事例では、自治会を広域化して束ねる、もしくはまったく新しい別の組織を作る事例もあるが、筆者の地方自治体勤務の現場経験から、この二つは前段で述べた意見対立を顕在化させ、合意形成失敗のリスク要因となりうる。前者の地縁団体を統合する形式は、いわずもがなであるが、後者の新しい組織を別に組織する場合、従来の地縁団体との位置付けや権限の所在関係が市民にとってわかりづらく連携が取りにくい。

名古屋市の地域委員会制度と地域予算は、高浜市のまちづくり協議会と、市民予算枠事業と類似するものであるが、名古屋市の地域委員会は住民の投票によるものであり、従来の地縁団体等とは新たに別に組織されることとなる。一方、高浜市のまちづくり協議会は地縁団体、PTA、その他団体によって構成される。委員の選任は、名古屋市の地域委員会は住民の投票で選ぶが、高浜市のまちづくり協議会は構成団体の長が理事に就任している。すなわち、高浜市のまちづくり協議会は、自治による組織であり、それぞれの既存団体の合意形成をまちづくり協議会が図るという機能も持つ。「公共」における一切を行政に押しつけがちな現代において、名古屋市の地域委員会は、ベクトルが1本増えるのみということにもなりかねない。また、名古屋市の地域委員会は投票により選任された委員で構成する組織に、主権者である住民が委託することになる。投票によ



り選ばれた者が予算を決定するためにすでに議会があり、スケールを小さくして、地域委員会も存在することとなる。

予算額について見ると、名古屋市の地域予算は人口によって額が決定するが、高浜市の地域内分権型交付金は、協働推進型および市民提案型を含み、市民税5%を上限として、その提案による。また、子ども医療費もこの5%上限内で運用されており、“コンビニ受診”が増えると市民自らが決定できる予算が少なくなる。

表2 名古屋市「地域委員会・地域予算」との比較

	組織	委員(理事)	予算額
名古屋市 地域委員会・地域予算	新たに組織	委員を投票によって選ぶ	地域の人口規模に応じて500万円、1,000万円、1,500万円
高浜市 まちづくり協議会・市民予算枠	従来の自治会等はまちづくり協議会の構成団体	理事は構成団体の長によって構成	協働推進型・市民提案型を含む市民税5%額を上限とし、提案に基づく

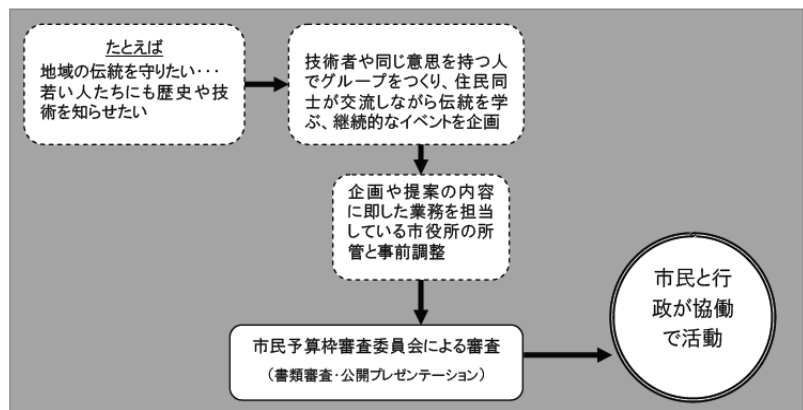
出所：筆者作成

## 5 「協働推進型」

「地域内分権推進型」は意見対立が孕む合意形成というリスクを回避し、自らの予算配分の決定、市民参画による事業の実施という、最大限のリターンを得ることができるという案件に適した類型である。2つ目の「協働推進型」は、3つの類型の中でリスク、リターンともに“中”の位置を占めるといえる。「地域内分権推進型」よりも、地域での合意形成リスクは少なく、「高浜市まちづくりパートナー」が事業の実施するため、事業の対象である市民に同意を得なければ事業を行うことができない。すなわちこの点において、合意形成リスクは“中”といえる。またリターンについて、提案採択および事業評価を市民予算枠審査委員会が行うため、予算の決定権を完全に市民の手に委ねていないことから、まちづくり協議会に裁量がある「地域内分権推進型」に比較して、リターンも“中”といえる。

市民と行政が共に推進していくことを前提とし、提案・事業主体は「市に登録され

図4 協働推進型のフロー



出所：平成23年 市民予算枠事業申請ガイドブック

「まちづくりパートナー」となっている。「高浜市まちづくりパートナー」に登録できる団体は、市民公益活動団体、または、それ以外の団体で、市民公益活動に準ずる活動を行う団体であること、規約その他の定めがあり、かつ当該団体の活動を継続的に実施できること、代表者及び会員の2分の1以上の者が、市内在住在勤在学者であること、当該団体の主たる活動の場が高浜市内であること、協働事業を実施する能力を有するものであること、という条件を掲げている。

全国に見られる、類似した仕組みは、東京都千代田区「千代田まちづくりサポート助成事業」と、世田谷区「世田谷区まちづくりファンド助成制度」を挙げたい。「千代田まちづくりサポート」は財団法人まちみらい千代田が行っている助成制度で、まちづくりに関する活動のスタート段階を支援するトライアル部門と、3年間助成する一般部門からなる。トライアル部門は1件につき一律5万円、一般部門は1件につき5万円から50万円となっている。助成期間は最長3年で、トライアル部門1年+一般部門2年、一般部門3年、と組み合わせは活動内容と団体に合わせて運用されている。助成団体は千代田区在住・在勤でなくても応募できることも特徴である。

「世田谷区まちづくりファンド」は、財団法人世田谷トラストまちづくりの助成制度であり、行政からの出捐のほかに、企業や個人の寄付も含まれている。スタート段階を応援する「はじめの一步」部門、1件当たり5～50万円の「まちづくり活動部門」のほか、10代のグループを対象とした「10代まちづくり部門」など、制度創設が平成4年と実績があることから、メニューの豊富さがうかがえる。また今年度は「災害対策・復興まちづくり部門」が創設され、制度の柔軟な運営も見て取れる。なかでも「まちを元気にする拠点づくり部門」は、地域のネットワーク形成、課題解決力を高める拠点づくりの整備を目的としており、助成団体のネットワーク化を図っていることがわかる。このことは、スケジュー

ールにも現れており、公開審査会のあとの「ウェルカム懇談会」、「まちづくり交流会」を年2回開催するなど、活動グループ相互の情報交換や学習、ネットワーク形成の機会を設け

表3 千代田区および世田谷区事例の特徴と「協働推進型」の比較

	千代田区 まちづくりサポート助成事業	世田谷区 まちづくりファンド	高浜市 「協働推進型」
審査会	公開	公開	公開
活動報告会	2回 (中間・成果発表)	1回 (最終活動発表会)	なし
在住等資格	なし	代表者のみ	市の審査を受けた まちづくりパートナー
助成主体	財団法人	財団法人	市
その他特徴	最長3年	活動グループ間の ネットワーク醸成	—

出所:各ホームページより筆者作成

ている。このように、「世田谷まちづくりファンド」は助成金以外にも活動の支援メニューがあり、活動グループのネットワークを重要視している。個人、小グループ、団体と社会をつなぐきっかけづくりを促進している。市民の間で顔見知りが多いといった地域的な差はあるだろうが、世田谷区が力を入れている、助成金を目的とする以外の支援、すなわち、助成団体相互のネットワーク作りは、一般化すべく注目すべき内容である。ネットワークを活かし、相互連携を深めることは、それぞれの事業を円滑に進めるための情報交換となり、前述したリスクを削減することに間接的ながらつながる。

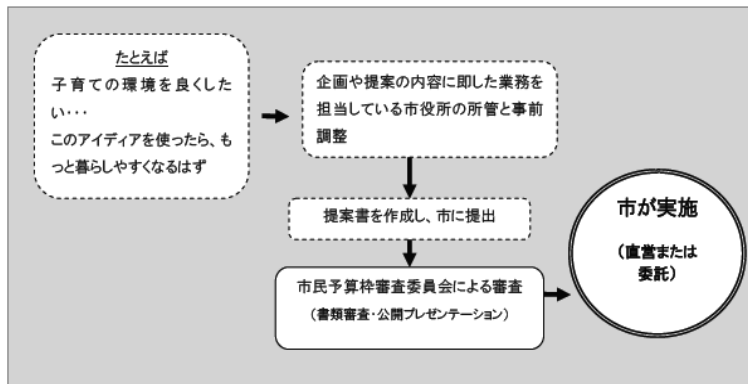
## 6 「市民提案型」

3つ目の類型である「市民提案型」は、町の将来を考えていく上では必要で優れた考えだが、その先見性の高さゆえに住民には理解されがたいために合意形成できずに埋もれていくことを避けるための制度である。合意形成は必要なく一人でも提案できるが、事業実施は行政の手に委ねなければならない。仕組みの性格から、提案にかかる住民の間での合意形成は必要なく、一個人においても提案することができることから、合意形成リスクは“無”といえる。事業実施は市の事業として行われることが決まっているので、事業の直接実施というリターンについても“無”である。リターンが“無”であるということは、提案意欲を促進することができない。結果として、制度がスタートした平成 21 年度は提案があったものの、平成 23 年度と 24 年度に実施する事業について、22 年度と 23 年度は提案が無い状態である。

## 7 制度の改善点

市民予算枠事業の財源は、「子ども医療事業（子ども医療扶助費）」に要する費用と合わせて、個人市民税の 5% をキャップ（上限）として事業展開してきた。また、「地域内分権推進事業交付金」については、個人市民税 5% キャップとは別枠で、個人市民税 1%

図 5 市民提案型のフロー



出所：平成 23 年 市民予算枠事業申請ガイドブック

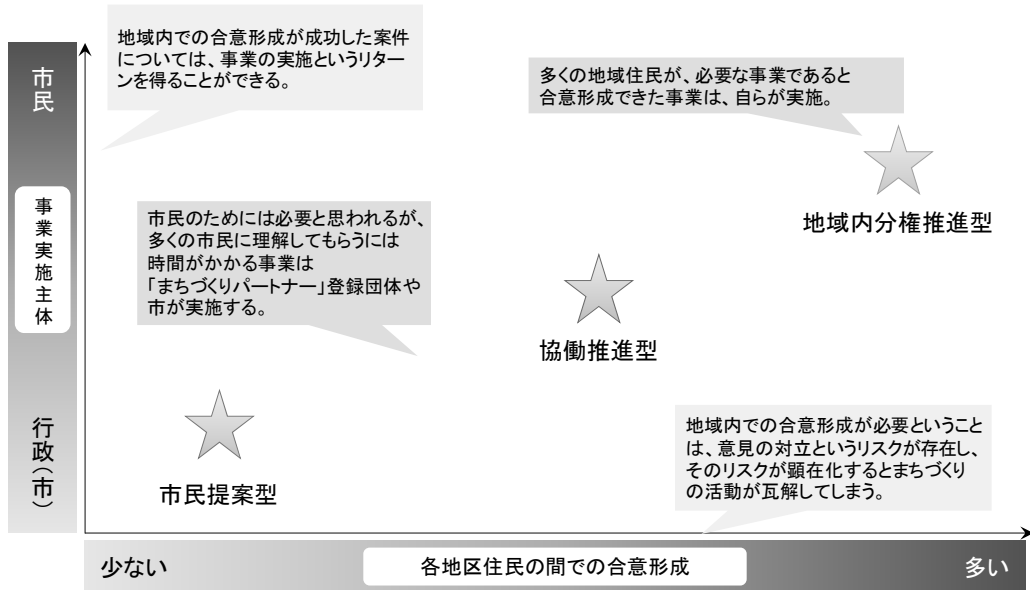
キャップとして運用されてきた。この不明瞭な点を事業仕分けで指摘を受け、平成 24 年度以降からは「地域内分権推進事業」交付金も含めて、「子ども医療事業（子ども医療扶助費）」とあわせて個人市民税 5% キャップ内で運用されることとなった。また、この範囲内での運用が困難であるときは、5% を 6% に改め運用することとなった。

今後の改善点については、「市民提案型」の 2 年連続提案なしという状況の打開である。リスクとリターンの配分が「無」であることにより、「市民提案型」への提案が無いことは明白である。しかし、「市民提案型」へのリターン付与、すなわち、本稿でいう「事業実施の権利」を付与することとなれば、市民予算枠事業の 3 種類の交付金が織りなす、合意形成におけるリスクとリターンの配分を崩すことになる。改善案を考えるにあたり、米国 PPP 協会の定義に立ち返ると、PPP とは「官と民の間の「リスクとリワードの共有・分担」とある。東洋大学根本祐二の考察によると、リワードとは「褒美、報酬」といった意味であるが、「リターン (return) がもつばら金銭的報酬を指すのに対して、リワード (reward) は自己実現などを含むより広い意味での報酬を指すためと推測される。」とある。

「市民提案型」には、「自己表現」という「リワード」が備わっているが、それが正しく表現されていないため、市民がその魅力に気付いていないと言える。したがって、改善の第 1 点目としては、隠れている「リワード」をわかりやすく表現することである。

高浜市の「市民予算枠事業」は、リスクとリターンの共有と分担についての設計が巧妙に配置されており、リスクは最小限に、リターンは大きなリスクを乗り越えたものに主に配分されるようになっている。地域内分権に関する取り組みは全国の自治体で数多くみられるようになったが、単に行政が匙を投げたとも思える制度もみられる。また、地域に受け皿組織を作ることばかりに注力し、住民自治という本来の目的を見失っている制度もある。一方で「市民予算枠事業」においても、「地域内分権推進事業交付金」は、まちづくり協議会が事業の優先順位、財源の配分という権力を持つことから、既得権益になる危険もないとは言い切れない。「地域内分権推進事業」の財源が、子ども医療費が膨張しても確保されるように別枠であったことから、その危険性は十分にある。せつかくの有意義な制度の既得権益化を防止するためには、PPP のもう一つの定義である「契約によるガバナンス」が有効である。すなわち、事業の実施、目的の達成に行政と契約を行うということである。各まちづくり協議会が定めている「地域計画」にはベンチマークが定められており、目的達成管理は、比較的容易であると推測される。

図6 3種類の交付金の位置付けと「市民予算枠事業」制度におけるリスクとリターンの設計



出所：筆者作成

第2章「地域内分権推進型」のところでも述べたが、市民参画を求めるのであれば、まず地域内での合意形成が順番としては先に来なければならない。行政との役割分担を決めるにあたっては、まちづくり協議会にとっては合意形成に係る事案であろう。しかしながら、この順番が異なっている地域内分権の制度が全国には多数ある。

図7は、ある市における地域内分権の制度を説明する資料で、ホームページでも公開されているものである。合意形成を後回しにし、財源措置と組織化を急いだ事例である。各種市民団体への合意形成が最後になっており、すでに決定した事項を説明するのみと推測される。このような扱いを受けた団体は、行政の仕事を押し付けられたと受け取りかねない。高浜市もこの点については時間をかけており、地区によって活動内容に温度差がある。

図7 某市における地域内分権フロー

## II 行動計画

市役所は、新たな地域自治の仕組みを構築するため、推進体制を整備し、各種市民団体との連携を図りながら、計画的かつ積極的に進めます。

### (1) 全体行動計画

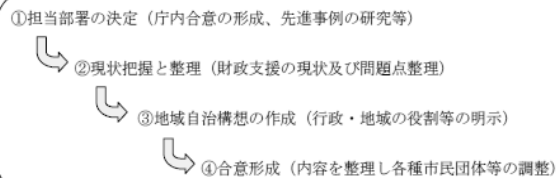
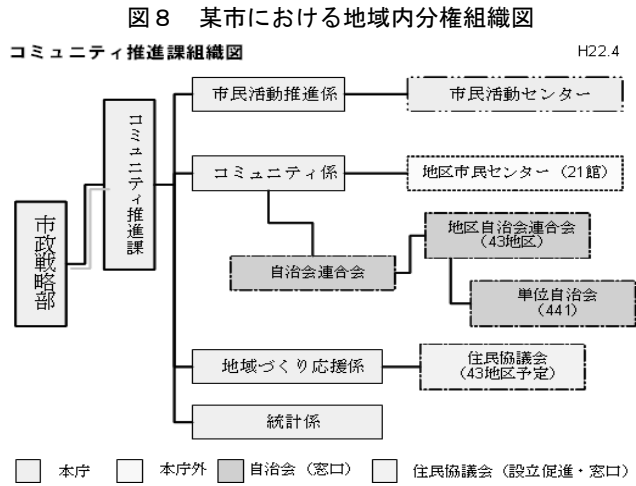


図8は、ある都市で、自治会等支援団体と並列する形で、住民協議会が設置されている例である。行政側の窓口は1本化されておらず、地域分断のリスクが潜在する。また、地域の各団体が行政の下部組織のように位置づけられている。これに対して、高浜市の制度においては、まちづくり協議会は、自治会やPTA等、既存の団体を包括する形で存在している。



#### 第4章 まとめと課題の抽出

本稿の目的は、全国各地で見られるようになった、納税者が税の用途に関して直接意思を表明することができる制度事例を考察することにより、住民自治や地域の活性化を推進していく上で、陥りやすいリスクを回避し、目的を達成するための課題を明らかにすることであった。リスクを回避するためには、その制度の設計上に、リスクとリターンをいかに共有、分担するべきかという発想が重要であり、そのことを最もよく体現している高浜市の「市民予算枠事業」を通じて考察を行った。

まちづくり活動でのリスクは、もっとも重要な地域の中での合意形成を作り上げる途中の、市民の間の意見の食い違い等による対立であり、かつその対立を避けるための活動からの離脱も、活動を瓦解させてしまうことからリスクと言える。

「市民予算枠事業」においては、まず合意形成を条件とし、その条件をクリアした案件には事業の実施というリターンが可能となる。合意形成が得にくい提案もしくはそぐわない提案については、「協働推進型」や「市民提案型」の制度を利用すればよく、合意形成が得られなくても優れた提案は埋もれないように制度設計がなされている。

「市民予算枠事業」の課題としては、「地域内分権推進型」交付金が、まちづくり協議会の既得権益となる危険性があることである。財源を別枠で行っていたという不均衡は改善されたが、“リスクとリターンの設計”とならぶPPPのもう一つの定義である“契約によるガバナンス”が行政とまちづくり協議会の間にある必要がある。

他市の事例では、地域内分権の組織整備を急ぐあまり、地域の合意形成を後回しにしている事例もあり、合意形成の上に市民参加があるという前提条件をクリアしていない

ものもあることが明らかになった。今後は、リスク回避のために、高浜市の例を参考に  
して改善を図る必要があると考えられる。

<参考文献>

- ・東洋大学大学院経済学研究科(2007)『公民連携白書 2007-2008』時事通信出版局
- ・東洋大学大学院経済学研究科(2008)『公民連携白書 2008-2009』時事通信出版局
- ・東洋大学大学院経済学研究科(2009)『公民連携白書 2009-2010』時事通信出版局
- ・東洋大学PPP研究センター(2010)『公民連携白書 2010-2011』時事通信出版局
- ・東洋大学PPP研究センター(2011)『公民連携白書 2011-2012』時事通信出版局
- ・樺島秀吉(2005)「日本で初めての「1%条例」(千葉県市川市の事例)」
- ・高浜市地域協働部地域政策グループ(2011)「市民予算枠事業申請ガイドブック」
- ・「市川市ホームページ・市民活動団体支援制度(1%支援制度)」(2012/1/7 アクセス)
- ・「高浜市ホームページ・市民予算枠事業について」(2012/1/7 アクセス)
- ・「名古屋市ホームページ・地域委員会」(2012/2/15 アクセス)
- ・「(財)千代田まちみらいホームページ・千代田まちづくりサポート」(2012/2/23 アクセス)
- ・「(財)世田谷トラストまちづくりホームページ・まちづくりファンド助成事業」(2012/2/25 アクセス)